ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 4 août 1972, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant l'arrêté-loi du 6 octobre 1944 relatif au contrôle des changes", a donné le 30 octobre 1972 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 4e augustus 1972 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de besluitwet van 6 oktober 1944 betreffende de wisselcontrole", heeft de 30e oktober 1972 het volgend advies gegeven :

La mention de l'avis du Conseil d'Etat dans un arrêté de présentation est superflue, cet avis devant être annexé à l'exposé des motifs.

*

Le projet de loi autorise le Roi à déléguer certains pouvoirs à l'Institut belgo-luxembourgeois du change, mais il n'attribue pas préalablement ces pouvoirs au Roi.

Le Roi ne peut déléguer que les pouvoirs qu'Il possède . Or, le Roi ne trouve ni dans une habilitation expresse ni dans l'article 67 de la Constitution, le pouvoir de prendre les mesures que le projet l'autorise à déléguer.

L'arrêté-loi du 6 octobre 1944 est autrement conçu: il attribue des pouvoirs au Roi (article 1er et 3) et il autorise la délégation de ces pouvoirs (article 2).

Le projet devrait rester en harmonie avec l'arrêté-loi dans lequel il doit s'insérer . Au surplus, il est nécessaire que le Roi puisse éventuellement régler lui-même la matière soit en amendant un règlement de l'I.B.L.C., soit en se substituant à cet organisme .

*
* *

En pratique, c'est l'Institut qui édicte la réglementation relative au contrôle des changes; en vertu de l'article 5 de l'arrêté-loi du 6 octobre 1944, modifié par l'arrêté-loi du 4 juin 1946, les infractions aux règlements pris par l'Institut sont punies d'un emprisonnement de quatre mois à deux ans et d'une amende pouvant atteindre 1.000.000 de francs.

.../...

Dès lors, eu égard aux effets que cette réglementation peut produire, il y aurait lieu de compléter l'arrêté-loi du 6 octobre 1944 par une disposition indiquant avec précision de quelle manière les règlements pris par l'Institut doivent être publiés pour satisfaire aux principes inscrits dans l'article 129 de la Constitution .

*
* *

La terminologie des deux nouveaux articles que le projet tend à introduire dans l'arrêté-loi du 6 octobre 1944 n'est pas toujours en harmonie avec cet arrêté-loi ni avec la législation financière et bancaire . Certaines expressions sont, au surplus, fort imprécises.

On peut notamment relever:

"placement" : n'a pas le même sens que dans la loi du 27 mars 1957 relative aux fonds communs de placement . Il ne s'agit pas, dans le projet, de placements en valeurs mobilières, mais simplement de dépôts de monnaie ou de créances monétaires;

"intermédiaires financiers" : selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, cette expression englobe les caisses d'épargne, les organismes paraétatiques de crédit, les agents de change, ce qui ne ressort pas de l'expression utilisée;

.../...

"agents économiques": dans la pensée du Gouvernement, cette expression devrait permettre d'atteindre les firmes commerciales ou industrielles importantes qui détiennent ou acquièrent des avoirs en monnaies étrangères pour le règlement de leurs opérations d'import-export, compte tenu que ces firmes se livrent souvent à des opérations spéculatives de sauvegarde de leurs avoirs en les convertissant dans les monnaies les plus sûres ou dans les monnaies dont les dépôts sont le mieux rémunérés.

Il est également question dans le projet, de "créances et engagements vis-à-vis de l'étranger" et d' "opérations avec l'étranger".

Selon l'article 1er de l'arrêté du Régent du 6 octobre 1944 relatif au contrôle des changes, on entend par "étranger" : toute personne physique domiciliée en territoire étranger ou y ayant sa résidence principale, ainsi que toute personne morale dont le siège social est en territoire étranger.

Le projet emploie le même vocable dans un sens absolu , ce qui peut être une source d'imprécision.

Par ailleurs, en utilisant l'expression "créances et engagements vis-à-vis de la Belgique", le Gouvernement ne vise pas des créances et des dettes de l'Etat belge, mais des créances et des dettes de régnicoles belges.

.../...

Il est dès lors proposé de reprendre dans le texte légal les définitions de "régnicole" et d' "étranger" telles qu'elles figurent à l'arrêté du Régent du 6 octobre 1944 relatif au contrôle des changes .

*
* *

Le 2° du nouvel article 3bis tend à permettre "le prélèvement d'une redevance au profit du Trésor frappant tout ou partie des dépôts ou placements". Le montant de ce prélèvement serait fixé par l'Institut belgo-luxembourgeois du change .

En l'absence de toute prestation de l'Institut en faveur des déposants, on ne peut appeler "redevance" ce prélèvement . Il ne peut s'agir que d'un impôt dont le législateur doit fixer lui-même l'assiette et le taux (article 110, alinéa 1er, de la Constitution). Ce pouvoir ne peut être délégué (article 25, alinéa 2, de la Constitution).

Néanmoins, si d'impérieuses raisons exigeaient que l'on doive imposer sans le moindre délai une taxe nouvelle, on pourrait admettre que le Roi soit autorisé à prescrire le versement anticipé et provisionnel de la taxe projetée, à la condition que le Parlement soit saisi dans le délai de rigueur d'un projet de loi instaurant cette taxe avec effet rétroactif, confirmant par là même les mesures provisoires prises par le Roi (cfr. article 39 de la loi du 19 mars 1951 concernant les accises; article 37, § 3, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée) . Il va sans dire que le pouvoir ainsi accordé au Roi ne pourrait être subdélégué.

*
* *

.../...

Le 5° du nouvel article 3bis prévoit "l'obligation pour toutes personnes intéressées dans les opérations visées à l'article 1er et à l'article 3bis de communiquer à l'Institut belgo-luxembourgeois du change tous renseignements et documents en rapport avec les opérations en question".

Cette disposition n'est pas en harmonie avec l'article 7, alinéa 3, de l'arrêté-loi qui détermine les droits d'enquête des délégués de L'I.B.L.C. ,la production sans déplacement des écritures et documents, la production d'une preuve écrite de l'accord de l'Institut en cas de réquisition.

S'il convient d'apporter un renforcement aux pouvoirs d'enquête des délégués de l'Institut, c'est à l'article 7 qu'il conviendrait d'insérer les modifications.

S'il ne s'agit que de renseignements généraux, on ne conçoit pas l'envoi de tous documents à l'Institut puisque l'article 7, alinéa 3, de l'arrêté-loi, qui prévoit leur consultation sans déplacement, n'est pas modifié.

*

* *

.../...

Compte tenu des considérations qui précèdent, le texte suivant est proposé pour le projet :

"Article 1er.-

A l'article 2 de l'arrêté-loi du 6 octobre 1944 relatif au contrôle des changes, modifié par l'arrêté-loi du 5 décembre 1944, sont apportées les modifications suivantes :

1° à l'alinéa 1er, les mots "relatifs aux matières visées à l'article 1er et à l'article 3" sont remplacés par les mots : "relatifs aux matières qu'Il peut régler en vertu des articles 1er, 3, 3bis et 3ter" ;

2° l'article est complété par la disposition suivante :

"Les règlements de l'Institut sont publiés au Moniteur belge; ils sont obligatoires le dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai".

Article 2.-

Un article 3bis et un article 3ter rédigés comme suit sont insérés dans le même arrêté-loi modifié notamment par les arrêtés-lois des 5 décembre 1944, 16 mars 1945 et 4 juin 1946 :

"Article 3bis. Le Roi peut, par des arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prévoir à l'égard des sociétés commerciales, des banques, des agents de change, des entreprises mentionnées à l'article 1er, alinéa 2, 1°, de l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs, des caisses d'épargne privées, des caisses d'épargne communales ou à garantie communale, des associations de crédit agréées par la Caisse nationale de crédit professionnel, des caisses de crédit

.../...

agréées par l'Institut national de crédit agricole ou des entreprises soumises à la loi du 10 juin 1964 sur les appels publics à l'épargne, ci-après dénommés "intermédiaires financiers" :

1° la limitation ou l'interdiction de rémunération des dépôts et dettes, en francs belges ou en monnaies étrangères, lorsque le débiteur est un de ces intermédiaires financiers et que le créancier est un étranger ;

2° la limitation ou l'interdiction de rémunération des dépôts et des dettes en monnaies étrangères, lorsque le débiteur est un de ces intermédiaires financiers et que le créancier est un régnicole ;

3° la limitation du montant des créances et des dettes, en monnaies étrangères, que possèdent ou que doivent ces intermédiaires financiers tant vis-à-vis de régnicoles que d'étrangers, lorsque ces intermédiaires traitent habituellement des opérations avec des étrangers ;

4° la limitation du montant des créances et des dettes, en francs belges, que possèdent ou que doivent ces intermédiaires financiers vis-à-vis d'étrangers ;

5° l'obligation de déposer à la Banque nationale de Belgique, en compte bloqué et productif ou non d'intérêt, une somme en francs belges ou en monnaies étrangères égale à tout ou partie des créances et des dettes indiquées aux 3° et 4° ;

.../...

6° l'obligation pour toute personne intéressée aux opérations mentionnées à l'article 1er et au présent article, de communiquer à l'Institut des renseignements généraux sur ces opérations ainsi que les documents, en original ou photocopie, venant à l'appui des demandes d'autorisation adressées à l'Institut.

Article 3ter. Les règlements pris en vertu des pouvoirs attribués par l'article 3bis, 3°, 4° et 5°, peuvent concerner soit les créances et les dettes dans leur ensemble, soit séparément, et en tout ou en partie, les différents éléments constitutifs de ces créances et de ces dettes".

Article 3.-

Un article 9bis, rédigé comme suit, est inséré dans le même arrêté-loi :

"Article 9bis. Pour l'application de la législation relative au contrôle des changes, on entend par :

"Régnicole" : toute personne ...

"Etranger" : toute personne ...

Si une personne morale ...

De même, si une ... faits par ce ou ces sièges".

(textes à reprendre de l'article 1er de l'arrêté du Régent du 6 octobre 1944).

Het advies van de Raad van State hoeft in het indieningsbesluit niet te worden vermeld ; het moet immers bij de memorie van toelichting worden gevoegd.

*

Het wetsontwerp machtigt de Koning bepaalde bevoegdheden over te dragen aan het Belgisch-Luxemburgs Instituut voor de wissel, maar draagt die niet eerst aan de Koning zelf op.

De Koning kan alleen een bevoegdheid delegeren die Hij bezit. De bevoegdheid om bepaalde maatregelen te treffen, die Hij volgens het ontwerp kan delegeren, ontleent Hij echter noch aan een uitdrukkelijke wetsopdracht noch aan artikel 67 van de Grondwet.

In de besluitwet van 6 oktober 1944 wordt anders te werk gegaan : deze verleent de Koning bepaalde bevoegdheden (artikelen 1 en 3) en staat Hem toe die over te dragen (artikel 2).

Het ontwerp zou in overeenstemming moeten blijven met de besluitwet waarin het ingepast moet worden. Bovendien moet de Koning eventueel zelf de materie kunnen regelen, hetzij onder wijziging van een reglement van het B.L.I.W., hetzij door zich in de plaats van dat Instituut te stellen.

*

* *

In de praktijk wordt de reglementering betreffende de wisselcontrole uitgevaardigd door het Instituut ; krachtens artikel 5 van de besluitwet van 6 oktober 1944, gewijzigd bij de besluitwet van 4 juni 1946, wordt overtreding

van de door het Instituut vastgestelde reglementen gestraft met gevangenisstraf van vier maanden tot twee jaar en met geldboete die kan gaan tot 1.000.000 frank.

Gelet op de gevolgen die deze reglementering kan meebrengen dient de besluitwet van 6 oktober 1944 dan ook te worden aangevuld met een bepaling, die nauwkeurig aangeeft op welke manier de door het Instituut vastgestelde reglementen bekend moeten worden gemaakt ter voldoening aan de beginselen die neergelegd zijn in artikel 129 van de Grondwet.

*
* *

De terminologie van de twee nieuwe artikelen die het ontwerp in de besluitwet van 6 oktober 1944 bedoelt in te voegen, is niet overal in overeenstemming met die besluitwet en evenmin met de wetgeving op het financie- en bankwezen. Bepaalde uitdrukkingen zijn bovendien wel erg onduidelijk.

Genoemd kunnen worden :

"<u>belegging</u>" : heeft hier niet dezelfde betekenis als in de wet van 27 maart 1957 betreffende de gemeenschappelijke beleggingsfondsen. In het ontwerp gaat het niet om beleggingen in waardepapieren maar gewoon om deposito's of schuldvorderingen in valuta ;

.../...

"financiële instellingen" : hiermee worden, naar aan de Raad van State is medegedeeld, ook spaarkassen, semi-officiële kredietinstellingen en wisselagenten bedoeld. Dat is uit de gebruikte term niet af te leiden ;

"economische agenten" : de Regering wil hiermee ook de grote handels- en industriebedrijven kunnen treffen die ter vereffening van hun import- en exportverrichtingen een tegoed in vreemde valuta onder zich houden of verkrijgen, want die firma's begeven zich nog al eens in speculaties om dat tegoed veilig te stellen door het om te zetten in steviger valuta of in valuta waarin deposito het meest lonend is.

Het ontwerp heeft het ook over "vorderingen en verbintenissen tegenover het buitenland" en over "verrichtingen met het buitenland".

Volgens artikel 1 van het besluit van de Regent van 6 oktober 1944 betreffende de wisselcontrole moet onder "buitenlander" worden verstaan "elke natuurlijke persoon die op vreemd grondgebied woonachtig is of er zijn hoofdverblijfplaats heeft alsmede elke rechtspersoon wiens bedrijfszetel op vreemd grondgebied is gevestigd".

In het ontwerp wordt over "het buitenland" in absolute zin gesproken. Dat kan aanleiding geven tot verschil in interpretatie.

Voorts bedoelt de Regering met "vorderingen en verbintenissen tegenover België" niet de schulden en vorderingen van de Belgische Staat maar die van Belgische "inlanders".

.../...

Voorgesteld wordt, in de ontwerp-wet de definities van "inlander" en "buitenlander" over te nemen uit het besluit van de Regent van 6 oktober 1944 betreffende de wisselcontrole.

*

Onder 2° bedoelt het nieuwe artikel 3bis "de heffing van een retributie ten gunste van de Schatkist op een gedeelte of op het geheel van de onder 1° bedoelde deposito's en beleggingen" mogelijk te maken. Het bedrag van die heffing zou worden bepaald door het Belgisch-Luxemburgs Instituut voor de wissel.

Een "retributie" kan men die heffing niet noemen, want er staat vanwege het Instituut generlei prestatie ten voordele van de deposanten tegenover. Het kan alleen gaan om een belasting waarvan de wetgever zelf grondslag en aanslagvoet dient te bepalen (Grondwet, artikel 110, eerste lid). Een zodanige bevoegdheid kan niet worden overgedragen (Grondwet, artikel 25, tweede lid).

Mocht het om dwingende redenen geboden zijn onverwijld een nieuwe belasting op te leggen, dan zou aan te nemen zijn dat de Koning gemachtigd wordt de in uitzicht gestelde belasting vooruit en provisioneel te doen betalen, op voorwaarde dat bij het Parlement binnen een bindende termijn een ontwerp van wet wordt ingediend, dat strekt om de belasting met terugwerking in te voeren en meteen de door de Koning vastgestelde voorlopige maatregelen te bekrachtigen (zie artikel 39 van de wet van 19 maart 1951 betreffende de accijnzen, en artikel 37, § 3, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde). Dat de aldus aan de Koning verleende bevoegdheid niet vatbaar is voor verdere delegatie behoeft wel geen betoog.

Onder 5° vestigt het nieuwe artikel 3bis "de verplichting voor alle personen die bij de onder de artikelen 1 en 3bis bedoelde verrichtingen betrokken zijn om aan het Belgisch-Luxemburgs Instituut voor de wissel alle inlichtingen en documenten mede te delen die verband houden met die verrichtingen".

Die bepaling harmonieert niet met artikel 7, derde lid, van de besluitwet, dat de onderzoeksrechten van de gemachtigden van het B.L.I.W. bepaalt en voorschrijft dat zij van de schrifturen en bescheiden overlegging zonder verplaatsing kunnen eisen en dat bij een zodanige eis het schriftelijk bewijs van de instemming van het Instituut mag worden gevraagd.

Is verruiming van de onderzoeksbevoegdheid van de gemachtigden van het Instituut noodzakelijk, dan moeten de desbetreffende wijzigingen worden opgenomen in artikel 7.

Gaat het maar om algemene inlichtingen, dan is toezending van alle bescheiden aan het Instituut niet goed denkbaar, want artikel 7, derde lid, van de besluitwet, dat overlegging zonder verplaatsing voorschrijft, wordt niet gewijzigd.

*
* *

Met inachtneming van hetgeen hiervoren is opgemerkt, wordt voorgesteld het ontwerp als volgt te redigeren :

.../...

"Artikel 1.-

In artikel 2 van de besluitwet van 6 oktober 1944 betreffende de wisselcontrole, gewijzigd bij de besluitwet van 5 december 1944, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in het eerste lid worden de woorden "betreffende de bij artikelen 1 en 3 bedoelde aangelegenheden" vervangen door : "betreffende de aangelegenheden die Hij krachtens de artikelen 1, 3, 3bis en 3ter vermag te regelen" ;

2° het artikel wordt aangevuld met de volgende bepaling :

"De reglementen van het Instituut worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad ; ze worden bindend de tiende dag na de bekendmaking, tenzij ze een andere termijn bepalen".

Artikel 2.-

In dezelfde besluitwet, inzonderheid gewijzigd bij de besluitwetten van 5 december 1944, 16 maart 1945 en 4 juni 1946, worden een artikel 3bis en een artikel 3ter ingevoegd, luidend als volgt :

"Artikel 3bis. De Koning kan bij in Ministerraad overlegde besluiten, ten aanzien van de handelsvennootschappen, de banken, de wisselagenten, de ondernemingen bedoeld in artikel 1, tweede lid, 1°, van het koninklijk besluit nr. 185 van 9 juli 1935 op de bankcontrole en het uitgifteregime van titels en effecten, de private spaarkassen, de gemeentelijke spaarkassen of de spaarkassen onder waarborg van de gemeente, de kredietverenigingen

.../...

erkend door de Nationale Kas voor beroepskrediet, de kredietkassen erkend door het Nationaal Instituut voor Landbouwkrediet of de ondernemingen onderworpen aan de wet van 10 juni 1964 op het openbaar aantrekken van spaargelden, hierna "financiële instellingen" genoemd :

1° de vergoeding voor deposito's en schulden in Belgische frank of in vreemde valuta beperken of verbieden, wanneer de schuldenaar een van die financiële instellingen en de schuldeiser een buitenlander is ;

2° de vergoeding voor deposito's en schulden in vreemde valuta beperken of verbieden, wanneer de schuldenaar een van die financiële instellingen en de schuldeiser een inlander is ;

3° het bedrag beperken van de schulden en vorderingen in vreemde valuta die deze financiële instellingen zowel tegenover inlanders als tegenover buitenlanders hebben, wanneer die instellingen gewoonlijk verrichtingen doen met buitenlanders ;

4° het bedrag beperken van de schulden en vorderingen in Belgische frank die deze financiële instellingen tegenover buitenlanders hebben ;

5° de verplichting opleggen een bedrag in Belgische frank of in vreemde valuta, gelijk aan de onder 3° of 4° vermelde schulden en vorderingen of aan een gedeelte daarvan, bij de Nationale Bank van België te deponeren op een geblokkeerde, al dan niet rentedragende rekening ;

.../...

6° al wie bij de in artikel 1 en de in dit artikel bedoelde verrichtingen betrokken is, de verplichting opleggen aan het Instituut algemene inlichtingen daarover te verstrekken en de stukken tot staving van de aan dat Instituut gerichte aanvragen om vergunning in origineel of in fotocopie mede te delen.

Artikel 3ter. De reglementen, vastgesteld op grond van de in artikel 3bis, 3°, 4° en 5° verleende bevoegdheid, kunnen ofwel de schulden en vorderingen in hun geheel ofwel de verschillende bestanddelen daarvan, afzonderlijk en geheel of ten dele, betreffen".

Artikel 3.-

In dezelfde besluitwet wordt een artikel 9bis ingevoegd, luidend als volgt :

"Artikel 9bis.- Voor de toepassing van de wetgeving betreffende de wisselcontrole dient te worden verstaan onder :

"Inlander": elke natuurlijke persoon ...

"Buitenlander": elke natuurlijke persoon ...

Indien een rechtspersoon ...

Eveneens ... ".

(over te nemen uit artikel 1 van het besluit van de Regent van 6 oktober 1944).

La chambre était composée de

Messieurs : G. HOLOYE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, staatsraden,

G. ARONSTEIN, assesseurs de la section de législation,
M. VERSCHELDEN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

G. HOLOYE.